MANUAL DE INTERMEDIACIÓN DE CONFLICTOS

Documento Técnico 99/2001

Guillermo Rioja Ballivián
Antropólogo Social

Autor

Contrato USAID: 511-C-00-93-00027-00
Chemonics International Inc.
USAID/Bolivia
Febrero, 2001

Objetivo Estratégico de Medio Ambiente (USAID/Bolivia)

Manual de Intermediación de Conflictos

Proyecto de Manejo Forestal Sostenible
BOLFOR

Cuarto Anillo
esquina Av. 2 de Agosto
Casilla 6204
Teléfonos: 480766 - 480767
Fax: 480854
e-mail: bolfor@bibosi.scz.entelnet.bo
Santa Cruz, Bolivia

BOLFOR es un proyecto financiado por USAID y el Gobierno de Bolivia e implementado por Chemonics International, con la asistencia técnica del Tropical Research and Development y Wildlife Conservation Society

Tabla de Contenido

SECCION I	INTRODUCCION		I-1
SECCION II	MARCO TEORICO REFERENCIAL		II-1
	A.	Perfil del Intermediador de Conflictos	II-1
	B.	Elementos Importantes en el Desempeño del Intermediador de Conflictos en las Fases del Proceso de Negociación	II-3
	C.	Elementos de la Negociación	II-5
	D.	El Método MAAN	II-6
SECCION III	LA APLICACIÓN DE LA TEORIA		III-1
	A.	Fase de Preparación	III-1
	B.	Fase de Elaboración de Estrategias	III-5
	C.	Fase de Desarrollo de las Negociaciones	III-7
	D.	Fase de Conclusiones y Acuerdos	III-8
SECCION IV	CONCLUSIÓN		IV-1
SECCION V	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS		V-1

SECCION I

Introducción

Este manual está basado en las experiencias del autor en la resolución de conflictos y fue propiciado por un contrato de BOLFOR durante seis meses de trabajo de campo en el departamento de Pando en el año 2000. BOLFOR apoya técnicamente al Proyecto PANFOR de uso sostenible de recursos forestales en ese departamento. Dentro de este marco institucional, se desarrolló el proceso de búsqueda de soluciones concretas a situaciones conflictivas suscitadas por la sobreposición de tenencia de tierra. Siendo el Proyecto PANFOR un proyecto forestal, el énfasis se ubicó en la solución de los conflictos que enfrentan a las empresas madereras con las comunidades campesinas, pueblos indígenas y propietarios asentados al interior de dichas concesiones. De esta manera, los términos de referencia apuntaron como objetivo general a: *Desempeñarse como intermediador entre las partes en conflicto en las concesiones forestales de las empresas instaladas en el departamento de Pando, de forma que las partes puedan iniciar un verdadero proceso de manejo forestal sostenible en el corto plazo.*

Para conseguir este objetivo fue necesario, previamente, elaborar un Marco Teórico Referencial conteniendo los puntos básicos para un proceso de esta índole.

SECCION II

Marco Teórico Referencial

Se partió del conocimiento de que negociar es el proceso que se suscita para llegar a una mutua satisfacción de dos o más partes a través de una acción de comunicación, donde cada parte hace una propuesta inicial y recibe una contrapropuesta con el intento de aproximarse al punto de equilibrio de ambas ofertas.

Profundizando se puede decir que negociación es el proceso de discusión que busca lograr un compromiso coherente entre varias fuerzas y conjuntos sociales, en el sentido de conferir viabilidad y realismo a las propuestas de cambio. Para construir una opción aceptada por el conjunto de las partes en conflicto, es preciso generar viabilidad y factibilidad de las opciones surgidas de la negociación. Se trata de armonizar las diferentes visiones e intereses para elaborar una propuesta única.

De esta manera, la negociación tiene como razón de ser crear las condiciones, en cuanto a resultados a obtener se refiere, para producir algo mejor de lo que se podría obtener sin negociar. Por último, negociar implica cumplir una serie de normas si se quiere que este proceso llegue a ser eficaz.

A. Perfil del Intermediador de Conflictos

Es importante resaltar aquí las características necesarias del intermediador de conflictos. Este debe contar preferiblemente con varios de los siguientes atributos:

A1. Conducta Profesional Etica

Consistente en la demostración de valores sólidos sobre aspectos de la vida que brindan seguridad en sí mismos, integridad en los planteamientos, alta prudencia y respeto del protocolo, respeto con las posiciones personales de los otros, carácter con cierto grado de humor y optimismo y sentido de convivencia.

A2. Buena Capacidad de Comunicación

Al intermediador de conflictos debe caracterizarlo una fluidez verbal excelente, con una gran capacidad para expresar en un lenguaje sencillo las ideas, mensajes y argumentos, adaptándolos constantemente al nivel de sus interlocutores. Debe tener desarrollada una gran capacidad de escucha activa consiguiendo que las partes puedan expresar, sin ningún tipo de temor, sus demandas. Debe ser gran observador, percatándose del lenguaje no verbal de las personas que, en ocasiones, dice más que las simples palabras. Por último, debe ser tremendamente persuasivo ya que debe adaptar sus argumentos racionales y emocionales a las motivaciones reales de las partes en conflicto.

A3. Inteligencia Intuitiva

El intermediador de conflictos debe desarrollar una gran capacidad intuitiva y analítica para ser capaz de sintetizar, con rapidez y claridad, situaciones nuevas. Debe ser muy resolutivo ante los problemas, buscando acciones óptimas para resolverlos, intentando visualizar “qué hay de más” en la comunicación de las partes. Debe ser excelente planificador y organizador sin perder la capacidad de improvisación, asumiendo riesgos no calculados.

A4. Competencia y Gran Conocimiento de su Materia

Debe tener amplio conocimiento, tanto técnico como comercial, de los elementos que le sirven de intercambio en los procesos de negociación, sean éstos productos, servicios, ideas, cambios de sistemas y paradigmas, etc. Debe ser conocedor de los distintos métodos de investigación de las necesidades, motivaciones, problemas o conflictos de sus interlocutores. Debe poseer conocimientos de psicología del comportamiento, en especial la programación neurolingüística (PNL).[1] Debe además contar con conocimientos generales sobre los principios de las normas legales del tema a tratar.

Cuadro 1: Cuestionario de establecimiento de perfil de negociador

Preguntas	***Si***	***Regular***	***No***
1. Se encuentra cómodo cuando tiene que realizar algún tipo de negociación.			
2. Deja para última hora la preparación de la negociación.			
3. Se preocupa con tiempo suficiente en buscar la máxima información de las partes en conflicto.			
4. Una vez transcurrida la negociación, reflexiona y saca experiencias.			
5. Si puede prefiere mandar a otro en su lugar para negociar.			
6. Siempre que debe realizar un proceso de negociación tiene claros los objetivos que persigue.			
7. Cree que es mejor terminar cuanto antes el proceso, aunque con ello deba ceder más de lo que tenía previsto.			
8. Tiene preparada una serie de argumentos en caso de que durante el proceso surjan objeciones por parte de las partes en conflicto.			
9. Es de la opinión que en una negociación usted tiene que llevarse la mejor parte.			
10. Normalmente ve a la parte oponente como a un enemigo que hay que batir a toda costa.			
11. Cree que la negociación es un conjunto de técnicas para manipular y sacar sólo provecho el que mejor las domina.			
12. Rehuye la mirada del interlocutor cuando está frente a él durante el proceso de comunicación.			
13. Le cansan las explicaciones con mucho detalle, prefiere que fueran cortas y concisas.			
14. Le molesta adaptarse al lenguaje del otro.			
15. Es considerado por las personas de su entorno como persona con poca paciencia para escuchar.			
16. Le es difícil, ante situaciones tensas, mantenerse con calma y no elevar el tono de voz.			

Continuación Cuadro 1…

[1] La PNL consiste en el establecimiento de pautas de conducta basados en la introyección de conceptos construidos en base al diálogo y la repetición de palabras clave.

Preguntas	Si	Regular	No
17. Prefiere hablar más que escuchar.			
18. Si cree que en una negociación tiene las de perder, vacila en comenzarla.			
19. Si tiene que negociar, se preocupa en facilitar los medios y un ambiente adecuado, para que el otro se sienta cómodo.			
20. Es consciente de que por lo general siempre hay que ceder parte de sus objetivos en beneficio del otro, para poder llegar a un consenso.			
21. Tiene miedo a las críticas que le pudieran hacer las personas de su entorno profesional o social si fracasara en la negociación.			
22. Cree que el ser un buen negociador es un don con el que se nace y no se puede aprender o es muy difícil de conseguir.			
23. Cuando en las negociaciones en las que participa tiene un éxito superior al esperado, se enorgullece y lo comenta continuamente.			
Puntuación			
Dé a las preguntas con la numeración siguiente el valor de puntos en función de las respuestas.	***Si***	***Regular***	***No***
Preguntas números : 7, 10, 11, 16, 22	0 puntos	0 puntos	2 puntos
Preguntas números : 2, 5, 9, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 23	0 puntos	1 punto	2 puntos
Preguntas números : 1, 3, 6, 20	2 puntos	1 punto	0 puntos
Preguntas números : 4, 8	2 puntos	0 puntos	0 puntos
Suma total de puntos			
Valoración			
Entre 0 y 15 puntos	No le atrae mucho esta disciplina.		
Entre 16 y 36 puntos	Le resulta agradable negociar y su habilidad es más o menos aceptable.		
Entre 37 y 46 puntos	Le gusta y tiene habilidades de negociación.		

Fuente : Elaboración propia en base a Dasí y Martínez, TECNICAS DE NEGOCIACION, ESIC, Madrid, 1999.

B. Elementos Importantes en el Desempeño del Intermediador de Conflictos en las Fases del Proceso de Negociación

B1. Fase de Preparación

- Es sumamente importante contar con la mayor cantidad de información relativa a las partes en conflicto, no sólo sobre los puntos discordantes sino, sobre todo, acerca de las maneras de concebir y actuar sobre la problemática en cuestión. Por lo tanto, el intermediador de conflictos debe preparar siempre las negociaciones con el tiempo suficiente para obtener toda la información necesaria de las partes en conflicto. Si no se ha tenido este tiempo, es preferible aplazar la negociación para otro momento e incluso, a veces, no realizarla.

- El intermediador de conflictos debe tener absoluta conciencia de la oferta que presentará a las partes en conflicto, ya sea en productos o servicios propios o de terceros.

- Si es posible, el intermediador deberá sostener reuniones previas con las partes en conflicto, por separado.

B2. Fase de Elaboración de Estrategias

- Debe fijarse un plan estratégico a través de la preparación de argumentos originales con base de demostraciones de pruebas impactantes, de tal manera que se conviertan en razonamientos categóricos y persuasivos.

- Se debe, *a priori*, establecer márgenes límite de negociación, previendo que puede pasar si no se llega a acuerdos. Se deben establecer alternativas de solución.

B3. Fase de Desarrollo

- El intermediador de conflictos debe dominar técnicas de comunicación, escucha y observación ya que todo el proceso de negociación está basado en la continua transmisión de ideas validadas a través de argumentos.

- No debe confiar plenamente ni subestimar a las partes en conflicto pues, a veces, demuestran cierta debilidad o inferioridad como medida de precaución.

- Debe tratar de crear un clima de no confrontación respetando las posturas de las partes en conflicto. Debe esforzarse por ampliar su capacidad de situarse siempre en el lugar del otro (empatía), logrando comprender mejor las distintas posiciones enfrentadas y proponer soluciones creativas e interesantes.

- El intermediador de conflictos debe tener paciencia y no mostrar nunca la impresión de querer terminar el proceso cuanto antes. Hay que argumentar con firmeza, pero nunca con imposición, es importante tratar de persuadir mediante la razón y la emoción.

B4. Fase de Conclusiones y Acuerdos

- En esta fase conclusiva, el intermediador de conflictos debe ser lo más flexible posible, pensando que a veces se pueden encontrar soluciones bajo otros enfoques, que a la larga pueden conducir a objetivos mejores de los previstos.

- Debe comprometerse a cumplir todos y cada uno de los acuerdos establecidos entre las partes en conflicto. Esto debe hacerse de manera escrita y con la participación de todas las partes.

- En lo posible, debe proponer a las partes mecanismos concretos que faciliten y, de alguna manera, garanticen el cumplimiento de los acuerdos establecidos. En este sentido, debe dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de ejecución inmediata.

- Debe tratar de concluir todos los procesos de negociación hasta que todas las partes se encuentren satisfechas al haber cubierto, en gran medida, los objetivos previstos. De esta manera dejará la oportunidad abierta para negociaciones futuras.

- Es importante que el intermediador de conflictos reflexione después de cada proceso con el ánimo de aprender nuevas habilidades, que serán fruto de sus propias experiencias, tanto positivas como negativas, vividas en el transcurso de las negociaciones.

Cuadro 2: Sinopsis de las fases de negociación

1. La preparación	• La búsqueda de información • Los intereses • El establecimiento de objetivos
2. Las estrategias	• Las opciones • Las tácticas • Los argumentos
3. El desarrollo de las negociaciones	• Las propuestas • Las alternativas • Las objeciones
4. El acuerdo y la conclusión	• Los acuerdos • Los contratos • La evaluación

Fuente : Dasí y Martínez, TECNICAS DE NEGOCIACION, ESIC, Madrid, 1999.

C. Elementos de la Negociación

Todo proceso de intermediación de conflictos debe contar con los siguientes elementos.

C1. Concertación

Es el proceso de obtener acuerdos entre diferentes actores sobre qué se debe hacer o sobre qué se puede hacer para solucionar los problemas sobre los que se tiene conciencia. Al concertar se adjudican responsabilidades que deben ser monitoreadas y seguidas muy de cerca por el intermediador de conflictos.

C2. Espacio de Concertación

Es el lugar en el que se realiza el proceso de negociación: el entorno físico, natural, la sociedad y los grupos sociales en que está inserto. Espacio de negociación es el marco espacio - temporal para establecer y poder moverse en la negociación y, por ende, la flexibilidad que posee el intermediador de conflictos para articular el proceso.

C3. Los Objetivos de la Negociación

Son proteger a cada parte de acordar algo que deba ser rechazado y hacer un mejor uso de los recursos con que se cuenta

C4. Proceso Integrador

Es el proceso de negociación en el cual existen bastantes perspectivas para que ganen las partes en conflicto (situación ganar - ganar).

Cuadro 3: Preguntas metodológicas para el establecimiento de la estrategia

Cuestionamiento	Metas
1. ¿Qué objetivos pretendo en la entrevista ?	• Objetivos adaptados a las necesidades institucionales. • Objetivos complementarios a la oferta de las partes. • Objetivos dentro de los límites de negociación.
2. ¿Con quiénes voy a negociar y qué conozco de ellos ?	• Tengo el suficiente conocimiento de ellos como personas. • Me conocen lo suficiente como para confiar en mí.
3. ¿Hasta dónde están facultados para cerrar acuerdos ?	• Tienen la suficiente autoridad para cerrar tratos. • Son las personas adecuadas para aceptar las propuestas. • Pueden aceptar distintas alternativas de solución y tomar decisiones.
4. ¿Quiénes pueden estar detrás de ellos ?	• Los que tienen detrás les confieren determinado poder de decisión. • Ellos conocen a quién tengo yo respaldándome.
5. ¿Ya hemos negociado anteriormente con ellos ?	• Los resultados fueron satisfactorios. • Los resultados pueden ser mejorados.
6. ¿Qué necesidad pueden tener de la oferta que les propongo ?	• Conozco sus necesidades y he adaptado correctamente mi oferta. • Tengo ventaja comparativa frente a las partes en conflicto, gracias a la información global que manejo. • Puedo mejorar mi oferta por el bien común.
7. ¿En cuanto a mi propuesta, podré cumplir todos los requisitos que sean aceptados ?	• Tengo capacidad de cumplir lo que ofrezco. • Están preparados para cumplir su parte en el trato.
8. ¿Será adecuado el estilo de negociar que voy a emplear ?	• Mis argumentos se adaptarán a la forma y estilo de las partes. • Mi argumentación está suficientemente demostrada.
9. ¿He elegido el momento idóneo para entablar la negociación ?	• El momento y lugar escogidos para el proceso son los adecuados para las partes. • Voy a negociar en su terreno y el mío, dependiendo del momento y circunstancias.
10. ¿Estoy dispuesto a modificar mi oferta en beneficio del proceso ?	• He preparado todos los elementos para que las partes perciban que los objetivos que persigo son los que satisfacen las necesidades e intereses de todos. • He previsto alternativas compensatorias por si me presionan : MAAN

Fuente : Elaboración propia en base a Dasí y Martínez, TECNICAS DE NEGOCIACION, ESIC, Madrid, 1999.

D. El Método MAAN[2]

El método MAAN (Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado) es un método útil para hacer el análisis de la propia situación antes de adoptar un buen acuerdo conjunto. Es un plan alternativo de qué se haría en el caso de que la negociación fracasase. El poder de la negociación aumenta en la medida en que se desarrolle una Mejor Alternativa de un Acuerdo Negociado. La ventaja de la MAAN es estimular la flexibilidad en forma suficiente como para permitir la búsqueda de soluciones imaginativas.

Los elementos de la MAAN son los siguientes:

- Alternativas o soluciones particulares posibles

[2] OPS/MINSAP, HSS/SILOS-32 : La Administración Estratégica. Lineamientos para su Desarrollo : Los Contenidos Educacionales, Washington DC, 1994

  - Las partes en conflicto pueden buscar y encontrar soluciones particulares por esfuerzo propio, sin ponerse de acuerdo. En este caso, la intermediación de conflictos sale sobrando con la consecuencia de que se pueden producir situaciones de postergación de las soluciones concertadas, llevando consigo consecuencia imprevisibles.

- Intereses de las partes

  - Se caracterizan por las necesidades, deseos, esperanzas y temores de las partes que buscan soluciones particulares acudiendo a instancia superiores como árbitros para la búsqueda de soluciones dictaminadas.

  - En este caso, se acepta la legitimidad o consideración de la justicia del acuerdo en la referencia a un criterio exterior, más allá de la voluntad posible de las partes.

- Compromisos o afirmaciones de lo que una parte hará o no

  - Son las opciones o gama total de posibilidades con las que las partes pudieran llegar a posibles acuerdos sin negociar previamente. Estos compromisos, con instancias superiores, a veces entran en contradicción con lo que las otras partes han logrado en el mismo sentido.

- Comunicación o eficiente intercambio recíproco de información

  - En este caso, la negociación no es evidentemente necesaria ya que el intercambio de información permite soluciones pactadas que pueden o no mantenerse en el tiempo, dependiendo del grado de confiabilidad que se otorguen las partes en conflicto.

  - Aquí se da una relación de mejora en la habilidad de interacción, enfrentando constructivamente las diferencias, siendo estrictos y rígidos con el problema, pero suaves con las personas.

SECCION III

La Aplicación de la Teoría

A. Fase de Preparación

A1. Recopilación de información Secundaria

Durante la primera fase de la consultoría se realizó una investigación de información secundaria que dio por resultado el documento *"Datos Generales de la Actividad Forestal en Pando y su Problemática"*[1], donde se establecieron el número de concesiones en el departamento; la situación demográfica poblacional humana; el listado de las especies más importantes explotadas; el volumen aproximado de aprovechamiento; el número y ubicación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), con su extensión, situación política y sobreposiciones; la recaudación de patentes forestales hasta el año 1998; y los Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF) aprobados en Pando, con la ubicación y superficie de las propiedades privadas con planes generales de manejo forestal autorizado para el aprovechamiento forestal.

También se recopiló información técnica - en la Superintendencia Forestal de Pando - sobre cinco empresas madereras con las que PANFOR tiene de alguna manera relación de asesoramiento.

A2. Establecimiento de Intereses Encontrados

Los objetivos en esta etapa preparatoria fueron los siguientes:

- Determinar la existencia de comunidades o asentamientos al interior de las concesiones forestales

- Establecer las problemáticas de las empresas con las comunidades, los asentamientos y las propiedades privadas

- Recomendar formas de concertación.

Para lograr estos objetivos, se iniciaron entrevistas sectoriales con las partes en conflicto; la metodología usada se basó en la aplicación de una batería de entrevistas abiertas, dirigidas, con representantes válidos tanto de las empresas como de las contrapartes en conflicto como ser dirigentes comunitarios, indígenas y terceros. De esta manera, se estableció claramente que las problemáticas de las cinco empresas en estudio se centraban en la sobreposición de gestión de tierras y los subsecuentes problemas suscitados por el aprovechamiento forestal fuera de toda norma jurídica.

[1] Rioja Ballivián, Guillermo. 2000. Informe Final Primera Fase, BOLFOR/PANFOR,

Así, la EMPRESA 1 sostenía conflictos con miembros determinados de una comunidad campesina y mantenía un juicio con un comunario de la misma región. La administración de la empresa había optado, como medida resolutoria, sin saberlo, la aplicación del método MAAN en cuanto a la búsqueda de alternativas o soluciones particulares, respetando en lo posible los intereses de las partes; firmando convenios y compromisos que establecían “equilibrios precarios”, de corta duración que sólo postergaban la resolución final de los conflictos de sobreposiciones, tenencia de tierras y uso de recursos forestales.

Por otro lado, también la EMPRESA 1 confrontaba una sobreposición con una TCO. Esta situación se mantenía latente ya que al no haberse realizado a plenitud el estudio de necesidades espaciales por el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), los dirigentes de la Central Indígena de los Pueblos Originarios de la Amazonia de Pando (CIPOAP) no habían realizado aún ningún reclamo ni habían intentado un acercamiento con la empresa. Es más, al no haber la empresa iniciado la explotación en ese área, el conflicto no había manifestado conductos de solución ni enfrentamiento.

Por mucho, el mayor conflicto latente que enfrentaba la empresa la EMPRESA 1 era el que se suscitaba con una supuesta propiedad de 75.000 ha ubicada parcialmente al interior de la TCO y dentro de la concesión. Para la EMPRESA 1, a través de su propietario e invocando otra vez a la MAAN, no habría problema en reducir su concesión para evitar ese conflicto, siempre y cuando la reducción coincidiera con su sobreposición con la TCO y una porción negociada de su propia concesión.

Otro problema latente que podía agudizarse lo presentaban los asentamientos que se encuentran al sur de una de las carreteras, al interior de la Concesión de la EMPRESA 1. La empresa no había querido hasta el momento iniciar ningún tipo de negociación con estos asentamientos, sin embargo estaría, una vez más, dispuesta a reducir su concesión en ese sector para evitar conflictos a futuro. Todo esto sin negociación de partes y recurriendo más bien al compromiso particular e individual, sin visos de soluciones duraderas.

En cuanto a la EMPRESA 2, se detectó que el principal conflicto se suscitaba con una comunidad campesina. Esta comunidad decía contar con un Plan de Manejo que abarcaba hasta un río situado dentro de la concesión. Ante esta situación, la empresa presentó un memorial de protesta ante la Superintendencia Forestal, a raíz de lo cual la comunidad detuvo sus actividades de extracción forestal, en un típico intento de arreglo sin negociación. Consecuencia de esto es que mientras los comunarios pararon la explotación en esa zona conflictiva, la empresa por su parte inmovilizó el área.

Después de este *impasse*, la comunidad manifestó su interés de negociar, pero sus propuestas no son aceptadas pues consisten en que la EMPRESA 2 les compre la madera que sacan de la misma concesión de la empresa. También propusieron al propietario de la EMPRESA 2 una compensación territorial con unas tierras que tiene la empresa en otra localidad del departamento. Al momento, ambas propuestas, en pleno derecho, son rechazadas por la EMPRESA 2. Para zanjar definitivamente este conflicto, la empresa propone como solución que la comunidad obtenga la tenencia de tierra en el área adyacente, pero fuera de la concesión.

La situación, pues, se mantiene en un "equilibrio precario".

Por otro lado, el área de la empresa no presenta grandes intervenciones, notándose solamente el asentamiento de pequeños caseríos o chacos a orillas del río que la atraviesa; sus habitantes son en gran parte de origen extranjero. Esto presenta un conflicto latente en cuanto a que es posible que más adelante estos comunarios asentados ilegalmente reclamen derechos propietarios sobre la tierra. Al momento la empresa - para evitar enfrentamientos con estos asentamientos - compra la madera que éstos cortan, lo cual es una solución coyuntural que está tipificada como delito forestal.

En cuanto a la EMPRESA 3, se detectó que al interior de su concesión existe una supuesta propiedad privada que realizaba hasta hace un tiempo la extracción de madera sin permiso de la Superintendencia Forestal. Para el supuesto propietario, es la EMPRESA 3 la que se ha sobrepuesto a su propiedad, sin embargo, la Superintendencia Forestal falló a favor de la empresa, a pesar de que la Corte Superior de Justicia del Departamento lo hizo a favor del propietario en el año de 1998. Ante esto, éste último sigue el juicio ante una instancia nacional. Entretanto ha detenido la extracción de madera, manteniendo otras actividades de recolección y agropecuarias en baja escala. El *impasse* no ha encontrado en la MAAN reales alternativas a la negociación.

También dentro de la concesión de la EMPRESA 3, se encuentra otra comunidad campesina cuyos habitantes se arrogan derechos propietarios. Sin embargo la empresa, para evitar mayores problemas, ha optado por la compra de madera a los comunarios. Esta compra es ilegal y constituye un delito forestal tipificado en la reglamentación de la Ley Forestal.

Al interior de la concesión de la EMPRESA 4 se encuentran varios asentamientos campesinos que cortan madera de manera ilegal y venden los árboles a la misma. Así la política de esta empresa es la misma que la de la EMPRESA 3, ya que el propietario es el mismo.

También, aledaña a la concesión de la EMPRESA 4, se encuentra otra población que crece paulatinamente por efectos de inmigraciones recientes procedentes de otros lugares de Pando y del interior del país, como ser Tarija y La Paz, gracias a una red de caminos departamentales que se ha venido construyendo y que fue recientemente arreglado por la EMPRESA 1. Este problema tenderá a agudizarse en la medida de que esta población crezca y requiera espacios para realizar no sólo su actividad extractivista regular, sino también por la habilitación de chacos. La solución sugerida por la EMPRESA 1 es, como vimos, la reducción de la concesión, sin embargo la EMPRESA 4 mantiene la política de comprar la madera a quien se arroga propiedad al interior de la concesión. Aquí también se hace necesario iniciar un proceso de intermediación de conflictos para buscar soluciones definitivas en el concepto ganar-ganar.

Dentro de la concesión de la EMPRESA 5, se encuentran varios asentamientos campesinos que realizan chaqueos de autosubsistencia, además de las habituales actividades extractivistas. Varios de estos asentamientos corresponden a extranjeros ilegales. Sin embargo, la política de esta empresa es también la de comprar los árboles que éstos se arrogan como suyos.

Como conclusión de esta etapa de establecimiento de intereses encontrados, se denotó claramente que los arreglos entre partes sólo producían “equilibrios precarios” de corta duración y no así soluciones definitivas que pudieran coadyuvar al desarrollo de una política de uso sostenible de bosque como lo propone el proyecto PANFOR.

A3. Elaboración de Objetivos

Ante esta situación y constatando que la problemática es compleja y que requiere de intervenciones de largo aliento, se decidió iniciar un proceso piloto de búsqueda de soluciones en la EMPRESA 1, que era la que más se prestaba para este tipo de iniciativas.

En esta etapa preparatoria se establecieron los siguientes objetivos a corto plazo :

1. Realizar reuniones sectoriales entre el Intermediador del Conflictos y las partes interesadas, a fin de conseguir los siguientes resultados:

    - Construir voluntad de consenso en resolución de conflictos
    - Elaborar propuestas claras de negociación
    - Establecer márgenes de cesión de derechos
    - Redactar una carta preliminar de intenciones

2. Realizar reuniones ampliadas entre el Intermediador de Conflictos, las partes interesadas y PANFOR, a fin de informar a las partes sobre los resultados de las reuniones sectoriales y conseguir los siguientes resultados:

    - Firmar un convenio intersectorial de propuesta de resolución de conflictos
    - Conseguir el compromiso de PANFOR para dar seguimiento al proceso de concertación
    - Elaborar actas de las reuniones
    - Remitir las actas de compromiso y convenios a las instancias pertinentes: INRA, Superintendencia Forestal y otras
    - Solicitar a PANFOR el apoyo institucional a los acuerdos arribados

B. Fase de Elaboración de Estrategias

B1. Las Opciones

Dando seguimiento a la Consultoría de Intermediación de Conflictos - luego de avances de importancia reflejados en informes -[2] se procedió a dar continuidad al proceso de concertación de partes en conflicto en la concesión de la EMPRESA 1

Las dos opciones planteadas en esta fase fueron:

1. Negociación directa de partes con intermediación

2. Aplicación del método MAAN (Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado)

La EMPRESA 1, hasta ese momento, había mantenido su política de negociación directa con los comunarios aunque esta forma de concertación extralegal había llegado a su límite a causa de enfrentamientos de hecho, que ponían en grave riesgo tanto al técnico responsable de la empresa como a los trabajadores de campo.

En consenso con la empresa, se decidió entonces tomar la primera opción como estrategia de negociación.

B2. Las Tácticas

- Se procedió a recopilar información contextual pertinente, especialmente la referida al municipio donde se ubica la EMPRESA 1 y mapas e imágenes satelitarias de la concesión.

- También se realizaron entrevistas abiertas con el nuevo técnico responsable de la empresa y con el apoderado y administrador de la misma.

- Se entrevistó al propietario de la EMPRESA 1 y a altos funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

- En la etapa de trabajo de campo se realizaron dos viajes, uno prospectivo y otro de concertación para valorar e iniciar la fase de encuentro de partes.

---

[2] Cfr. "Informe de Avance", 13 de Diciembre de 1999
Cfr. "Informe de Investigación", 22 de Diciembre de 1999
Cfr. "Informe de Viaje", Enero 2000
Cfr. "Informe Final de Consultoría", Enero 2000
Cfr. "Informe sobre la Problemática de la EMPRESA 1, 17 de Enero de 2000
Cfr. "Informe Apoyo Técnico a la TCO Multiétnico II" (Con Raúl Lobo), 16 de Mayo 2000
Cfr. "Informe de Avance. Segunda Fase", Mayo de 2000

B3. Los Argumentos

Se realizaron reuniones entre el propietario de la EMPRESA 1 y el intermediador de conflictos. En ellas se analizó profundamente la situación de resolución de conflictos de manera directa y en ocasiones extralegal y el límite al que ha llegado esta forma de concertación. Se reflexionó ampliamente sobre el “equilibrio precario” de estas acciones bilaterales y se buscaron alternativas de continuidad consensuada con los comunarios con intereses reales y supuestos al interior de la concesión de la EMPRESA 1. Como resultados de estas reuniones, se consiguió lo siguiente:

1. *Carta de Intenciones*[3] entre el propietario y el intermediador de conflictos donde resalta :

    - La voluntad de consenso de la empresa en cuanto a la tenencia de la tierra al interior de la concesión, dentro del marco de la Ley Forestal y su Reglamento

    - La solicitud del apoyo técnico necesario a PANFOR para conseguir, a corto plazo, la verificación y georeferenciación de los chaqueos realizados al interior de la concesión; la inventariación somera de los recursos forestales ubicados en un sector importante de la concesión; y la solicitud de compromiso de PANFOR para dar seguimiento al proceso de concertación

    - El acuerdo de elaboración de una solicitud tripartita (PANFOR, la EMPRESA 1 y la Organización Territorial de Base – OTB - local) para lograr el saneamiento predial a corto plazo

    - El compromiso del intermediador de conflictos para realizar reuniones sectoriales con las OTB de la comunidad a fin de lograr soluciones preliminares consensuadas.

2. *Carta de Solicitud de Apoyo Técnico*[4] dirigida por el propietario y el intermediador de conflictos a PANFOR para lograr los objetivos establecidos en la *Carta de Intenciones.*

3. Estas reuniones asumieron una importancia nodal en el proceso de intermediación de conflictos, habiéndose establecido la necesidad de cooperación técnica de PANFOR en este proceso y la participación de los comunarios organizados en la solicitud de saneamiento a corto plazo de la concesión. El propietario asumió así la necesidad de concertación dentro del marco de las leyes para lograr el adecuado uso de los recursos forestales maderables, en concordia con los comunarios. En cuanto a los recursos forestales no maderables, el propietario afirmó estar dispuesto a que los comunarios exploten en forma cooperativa la jatata (*Geonoma deversa)* para su propio beneficio, enmarcados en un Plan de Manejo adecuado.

[3] “Carta de Intenciones” Rioja – Rojas, 31 de Mayo de 2000
[4] “Carta de Solicitud de Apoyo Técnico”, 31 de Mayo de 2000

C. Fase de Desarrollo de las Negociaciones

C1. Las Propuestas

PANFOR accedió a apoyar el proceso de concertación de partes en conflicto, siempre y cuando se lograra a corto plazo una concertación entre las OTB, la EMPRESA 1 y PANFOR. La negociación debía, necesariamente, pasar por una solicitud institucional al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), para lograr el pronto saneamiento de la tenencia de tierra al interior de la concesión.

El INRA, hasta ese momento, había estado demorando el saneamiento a causa de coyunturas políticas que hacían que los objetivos y espacios de acción cambien constantemente. Así, luego de reuniones de alto nivel (Ministerios y Viceministerios), la escala de prioridades de saneamiento en el departamento de Pando era la siguiente:

- Prioridad Uno: saneamiento de comunidades
- Prioridad Dos: saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (OTBs)
- Prioridad Tres: saneamiento de Parques Nacionales
- Prioridad Cuatro: saneamiento de Concesiones Forestales.

En resumen, se podía afirmar que el INRA no lograba establecer un definitivo plan de saneamiento adecuado a la problemática de tenencia de tierra en el departamento, propiciando de este modo un peligroso proceso de desestabilización sociopolítica, que ya mostraba desordenes y enfrentamientos de potencial peligrosidad. Sin embargo existía una interesante posibilidad de agilizar el proceso a través de la “certificación” que se concebía como una acción previa al saneamiento y que consistía en realizar una investigación *in situ* de los papeles de propiedad de los terceros asentados al interior de las concesiones forestales, para establecer los límites de estas propiedades. Con esto, se lograría clarificar los predios para que las empresas pudieran realizar planes de manejo en espacios geográficos libres de terceros.

La certificación se lograría a través de la siguiente línea burocrática: la empresa interesada elaboraría una solicitud de certificación a la Superintendencia Forestal que, luego de evaluada, la dirigiría al INRA. Una vez aceptada, se debería producir el trabajo de campo de verificación dando inicio así al proceso que debería culminar con el saneamiento. Por otro lado, las solicitudes de saneamiento de las comunidades se realizaría a través de una “solución de continuidad” que implica el otorgamiento de tierras comunales, a razón de 500 ha por familia, de manera socialmente colectiva y geográficamente continua.

Hasta el momento de las negociaciones, se podía afirmar que el proceso de certificación era el que más se adecuaba a la coyuntura que atravesaba la concesión de la EMPRESA 1, ya que si se conseguía esto se lograría una clara determinación de la tenencia de tierra de terceros asentados al interior de la concesión y la empresa reemprendería su actividad sin conflictos, respetando los

derechos legítimos de los asentados. Esta situación de mutuo respeto podría, si el proceso era bien llevado, promover relaciones comerciales horizontales de mutuo beneficio.

En el otro frente conflictivo se logró realizar una reunión con la OTB de la comunidad en la que participaron, entre otros, el presidente de la misma y el vicepresidente.

Luego de debatir la problemática y revisar las condiciones de concertación realizadas hasta el momento, se llegó a la conclusión de que sólo la participación del INRA podría poner fin al conflicto suscitado por supuestas sobreposiciones territoriales de la comunidad con la empresa. En tal sentido, el intermediador propuso una reunión tripartita: EMPRESA 1, OTB y PANFOR para redactar una carta de solicitud de atención del INRA, para lograr, en el menor tiempo posible, la certificación y el saneamiento de la concesión de la EMPRESA 1. La moción fue aceptada.

C2. Las Alternativas

Al momento del desarrollo del proceso de negociación, aún quedaba la posibilidad de una mejor alternativa a un acuerdo negociado (MAAN). En efecto, mientras se iba plasmando en documentos el avance de concertación, la empresa mantenía conversaciones con terceros, ofreciendo soluciones negociadas particulares. Esta actitud estaba justificada por el hecho de que el INRA no había dado todavía muestras de una actitud positiva ni había tomado acciones que pudieran prever una pronta salida a la situación conflictiva del área de la concesión.

Por otro lado, la alternativa de la certificación perdía peso, ya que el INRA había manifestado que lo que se haría sería, directamente, el saneamiento.

C3. Las Objeciones

Era por tanto prematuro concluir que se había logrado el éxito esperado y programado. Variables indeterminadas, imponderables y actitudes negativas promovidas involuntariamente por actores nuevos en la problemática, como el nuevo técnico responsable de la empresa, el administrador y el cambio en las autoridades comunales desde el inicio de las negociaciones, podían haber retardado el consenso inicial hacia una solución sólida y propiciar momentos de tensión relacional de envergadura y peligrosidad.

D. Fase de Conclusiones y Acuerdos

D1. Los Acuerdos

Como principio de acuerdo entre la EMPRESA 1, la OTB y PANFOR se firmó una Carta de Intenciones cuyo tenor fue el siguiente :

1. El propietario expresa voluntad de consenso para la búsqueda de soluciones a problemas de tenencia de tierra existentes, y que se puedan suscitar a futuro, en la concesión forestal otorgada por Resolución de la Superintendencia Forestal en tierras fiscales en el departamento de Pando. Esta búsqueda de soluciones negociadas se enmarcarán en la Ley Nº

1700 del 12 de julio de 1996 (Ley Forestal) y en el Decreto Supremo Nº 24453 del 21 de diciembre de 1996. (Reglamento de la Ley Forestal Nº 1700)

2. Las soluciones consensuadas mostrarán, por escrito, los puntos de común acuerdo; los puntos de desacuerdo; los márgenes de cesión de derechos; y las propuestas claras de negociación, tanto por parte de la EMPRESA 1 como de las contrapartes en conflicto.

3. El propietario y el intermediador, a fin de avanzar efectivamente en la consecución de resultados favorables a los anteriores puntos, resuelven solicitar al Proyecto PANFOR el apoyo técnico necesario para conseguir en una primera fase, los siguientes objetivos :

   - Verificación y georeferenciación de los chaqueos realizados por terceros al interior de la concesión. (conseguir, en lo posible, el nombre de los infractores)

   - Inventariación somera de los recursos forestales ubicados en un sector importante de la concesión, a fin de conocer el estado de intervención humana en el área.

   - Elaboración de solicitud institucional tripartita : PANFOR, EMPRESA 1 y OTB, al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) para lograr el saneamiento predial a corto plazo.

   - Remisión de las actas de intenciones y convenios a las instancias pertinentes: INRA, Superintendencia Forestal y otras, con solicitud de apoyo institucional a los acuerdos arribados.

   - Compromiso de PANFOR a dar seguimiento al proceso de concertación.

4. El intermediador se compromete a realizar reuniones sectoriales con la OTB, a fin de alcanzar soluciones consensuadas preliminares establecidas en Cartas de Intenciones, con la participación de representantes acreditados de la empresa y PANFOR.

Una vez conseguidos satisfactoriamente los anteriores puntos, se establecerán acciones conjuntas entre los interesados para llevar a buen término la gestión territorial y uso sostenido de recursos naturales, enmarcados en las normas jurídicas vigentes, al interior de la concesión de la EMPRESA 1.

D2. Los Contratos

- La EMPRESA 1 elaboró una carta de solicitud de servicios dirigida a PANFOR; donde solicitó la verificación y georeferenciación de los chaqueos realizados por terceros al interior de la concesión y la inventariación somera de los recursos forestales ubicados en un sector importante de la concesión, a fin de conocer el estado de intervención humana en el área. PANFOR respondió positivamente y las tareas se cumplieron a cabalidad.

- La OTB de la comunidad, la EMPRESA 1 y PANFOR elaboraron una solicitud por escrito al INRA, tanto nacional como regional, para llevar a cabo el saneamiento de todo el municipio. El INRA respondió afirmativamente.

- El INRA Regional, elaboró un presupuesto general dirigido a BOLFOR solicitando además apoyo técnico para llevar a cabo el saneamiento del municipio donde se ubica la EMPRESA 1 y las concesiones de las EMPRESAS 4 y 5. BOLFOR accedió a la solicitud.

- Se inició el saneamiento del municipio en cuestión con la campaña pública.

D3. La Evaluación

Esta etapa aún no se ha iniciado, puesto que el proceso de saneamiento no ha concluido todavía; sin embargo, el proceso de intermediación de conflictos ha llegado a su fin cumpliendo la totalidad de los objetivos propuestos.

SECCION IV

Conclusión

El proceso de intermediación de conflictos que se realizó durante seis meses del año 2000 concluyó con éxito, gracias a que la participación de los actores se logró en un ambiente de transacciones sucesivas y que el soporte institucional de PANFOR y BOLFOR permitió libertad de acción al negociador.

Por otro lado, el contexto normativo demostró - con las naturales falencias a la hora de su aplicación - ser el adecuado para intentar proyectar a futuro un manejo sostenible de bosques en el departamento de Pando. Las condiciones están dadas para alcanzar este propósito, sin embargo se debe dar seguimiento evaluativo al proceso de saneamiento de tierras, con la activa participación de los actores movilizados para así, mediante las experiencias emergentes, enriquecer el caudal de conocimiento socioeconómico que servirá de premisa investigativa para futuras negociaciones.

Por último, es necesario que PANFOR y BOLFOR mantengan el apoyo de fortalecimiento institucional que vienen brindando tanto a la Superintendencia Forestal como al Instituto Nacional de Reforma Agraria para coadyuvar al desarrollo de metodologías acordes con la dinámica social de Bolivia.

SECCION V

Referencias Bibliográficas

Alvarez Blanco, Adolfo. 2000. *Gerencia Universitaria en Salud*. CENAPEM, Habana.

Dasí, Fernando de Manuel y Rafael Martínez - Vilanova Martínez. 1999. *Técnicas de Negociación. Un Método Práctico.* ESIC, Madrid.

Galván Escóbar, José. 1976. *Tratado de Administración General*. Panamericana. Panamá.

Koontz, Harold y Heinz Weihrich.1994. *Administración : Una Perspectiva Global*. McGraw Hill, México

Stoner, James AF et. al. 1996. *Administración*. Prentice Hall, México.